

SZEMLE

KÖZGAZDASÁGI SZEMLE, LIX. ÉVF., 2012. MÁRCIUS (311–332. o.)

KENGYEL ÁKOS

Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője

Az Európai Unió regionális fejlesztési – más néven kohéziós – politikájának eredményes működése az integrációs folyamat egésze szempontjából stratégiai fontosságú kérdés. A gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, a tagországok és régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése nemcsak az integráció egyik meghatározó célja, de a tagországokban élő emberek jogos elvárása is. A kohéziós transzfereket olyan tényezők támogatására kell fordítani, amelyek a leginkább hozzájárulhatnak az adott régió fejlődési kilátásainak és versenyképességének javulásához. A regionális fejlődéssel foglalkozó elméletek egymásnak sokszor ellentmondó következtetésekre jutnak a fejlettségi különbségek hosszú távú alakulásával összefüggésben. A sikeres fejlesztéspolitika kapcsán az endogén tényezők, az innovációs képesség és a megfelelően működő intézményi környezet meghatározó szerepe egyértelműen előtérbe került. A szerző a kapcsolódó elméleti megfontolások vizsgálatát követően az EU-ban kialakított regionális politika hatásait és következményeit elemzi, és mindezek tükrében megvizsgálja a 2014–2020 közötti időszakra javasolt szabályozási keretek fő elemeit.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: O11, O20, R11.

Az európai integrációs folyamat keretében az egységes piacból származó előnyök kihasználásához, a tisztességes verseny feltételeinek megteremtéséhez elengedhetetlen a kevésbé fejlett és szerkezetváltási nehézségekkel küszködő térségek versenyképességét és fejlődési kilátásait meghatározó feltételek tudatos javítása, mivel az egyes tagországok és régiók felzárkózása egyáltalán nem automatikus, nem lehet kizárólag a piaci erőkre építeni a fejlettségbeli különbségek csökkentésének elérését. Tehát az integráció céljainak eléréséhez aktív regionális politikára van szükség. Ebben egyetértés is alakult ki az EU tagországai között, amit jól mutat, hogy az elmúlt évtizedek során létrejött a strukturális alapok és a Kohéziós Alap szabályozásának komplex rendszere, amelyben a versenyképesség javításához és a felzárkózás esélyének megalapozásához kapcsolódóan széleskörűen vehetők igénybe támogatások. A fő kérdést valójában az

* A tanulmány a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 és az OTKA 83512. projekt által támogatott kutatás keretében készült.

jelentí, hogy a támogatásokat megfelelő területekre fordítják-e, a politika kereteinek kialakításában mennyire veszik figyelembe a kapcsolódó elméleti megfontolásokat, és mindezek következményeként a transzferek mennyire fejtik ki a várt hatásokat.

Napjainkra a közös agrárpolitika mellett a kohéziós politika finanszírozása vált az Európai Unió közös költségvetésének legnagyobb tételévé. Jelenleg a kohéziós politikára fordított kiadások az unió költségvetésének több mint egyharmadát és az Európai Unió GDP-jének közel 0,4 százalékát teszik ki. A politikára fordított kiadásoknak becslések szerint körülbelül 40 százalékát az emberi erőforrások fejlesztésére, kutatás-fejlesztésre és innovációra fordítják. Meg kell jegyezni, hogy az unió bruttó GDP-jéhez képest szinte elenyésző nagyságú transzferek a kedvezményezett országok számára viszonylag jelentős erőforrás-bevonást jelentenek és hatásaik is számottevők.

Az elmúlt évtizedek tapasztalatai azt mutatják, hogy hosszú távon csökkent a tagországok közötti fejlettségi különbség, ugyanakkor persze számos esetben az egyes régiók között ellentétes irányú folyamatok figyelhetők meg. Rövid és középtávon kedvezőtlen fejlődési időszakok is kialakulnak, amikor egy-egy ország fejlettségi szintje távolodik az EU átlagától. Jellemzően világgazdasági válságok, súlyos recesszió, a fő felvevőpiacok stagnálása idején nőnek a különbségek, mint ahogy ez az 1970-es évek közepén, vagy a 2008-tól kezdődő időszakban megfigyelhető. A hosszú távú trend azonban kétségtelenül a tagországok teljesítményének konvergenciáját mutatja. Természetesen a felzárkózásban az integrációból származó számos tényező kiaknázása és a hazai gazdaságpolitikai környezet alakulása is fontos szerepet játszik, emellett a hatásokat vizsgáló makroökonómiai modellek alapján az 1990-es évek óta egyre jobban kimutatható a regionális politikai támogatások számottevő hatása is.

A tanulmány első részében a fejlődést meghatározó fő tényezőket vizsgáljuk meg az elméleti háttér elemzésén keresztül, kiemelve az endogén tényezők és az innováció meghatározó szerepét. A fejlődési kilátásokat nagymértékben befolyásoló körülmények után az aktív regionális politika szükségességének indokait tekintjük át, az európai integrációhoz kapcsolódó speciális – többek között a regionális adottságokhoz igazított – fejlesztéspolitikai összefüggések figyelembevételével. A második részben először modellszámítások eredményeinek tükrében az EU kohéziós politikájának következményeit értékeljük, majd az uniós szintű szabályozás nemzeti fejlesztéspolitikák működésére gyakorolt hatásait vesszük sorra. Végül a jövőbeli működési kereteket elemelve, megvizsgáljuk a kohéziós politika 2014–2020 közötti szabályozásáról szóló rendelettervezet javaslatait.

Fejlődés-gazdaságtani és regionális fejlesztéspolitikai megfontolások

A közgazdasági elméletekben számos, egymásnak ellentmondó megközelítés fogalmazódott meg a piaci integráció reálkonvergenciára gyakorolt hosszú távú hatásairól. Az egyes elméletek következtetései egymásnak gyakran ellentmondanak. Az elmúlt évtizedekben a divergencia erősödésének megmagyarázására irányuló törekvések egyre inkább előtérbe kerültek, mert az európai integráció gyakorlati példáján keresztül is világossá vált, hogy a folyamatok egymással ellentétes irányú változásokat

mutatnak: nemcsak időtávban vizsgálva a változásokat, de az egyes tagországok és régiók esetében egy időben is megfigyelhető mind konvergencia, mind divergencia. Általában az is látszik, hogy a kevésbé fejlett tagországok összteljesítménye hosszú távon közeledett az uniós átlaghoz, de az elmaradott régiók teljesítménye általában távolodott az uniós átlagtól.

A regionális gazdaságtan elméletei komoly érveket sorolnak fel a fejlett gazdasági tevékenységek egyes régiókban megvalósuló koncentrációja mellett (*Amstrong-Taylor* [1993]). A magyarázatok között szerepelnek többek között a méretgazdasági előnyök, az úgynevezett agglomerációs előnyök, a kedvező munkaerő-piaci jellemzők és a tudás felhalmozódásából származó „külső gazdaságosság”, valamint az innovációs vezető szerep megléte. A feldolgozóipari tevékenységek szétterjedése mellett is szólnak érvek: ilyenek a munkamegosztás új térbeli kialakulása, a szállítási és telekommunikációs hálózatok kiépítésének a periférikus fekvésű régiókra gyakorolt következményei vagy a központi régiókban kialakult telítettség és túlszűfoltosság elkerülésének igénye.

A neoklasszikus növekedési és kereskedelemelméletek értelmében a csökkenő hozadék miatt hosszú távon elvileg egyértelmű a reálkonvergencia. A tőke határtermelékenysége csökken, aminek következtében csökken a megtakarításra való hajlandóság (mivel a kamatrátát megegyezik a tőke határtermelékenységgel), ez pedig visszafogja a beruházási hajlandóságot is. Ennek következményeként a növekedés lelassul a nagyobb tőkeállománnyal rendelkező gazdagabb országokban, és a szegényebb országokban alakul ki gyorsabb növekedés, ami a felzárkózásuk megindulásához vezet. Ezen alapfeltevéssel ellentétben, ha növekvő hozadékot tételezünk fel, akkor a modell éppen ellenkező következménnyel jár: vagyis divergencia következik be. A divergencia az endogén növekedési elmélettel, az „új gazdaságföldrajzzal” és számos intézményorientált gazdasági elmélettel magyarázható. Az endogén növekedési elmélet az emberi tőke és az innováció növekvő hozadékán alapul, az új gazdaságföldrajz az agglomerációs előnyökkel számol, figyelembe véve az externáliákat és a szállítási és kereskedelmi költségeket, míg az intézményi megközelítések olyan tényezőket is figyelembe vesznek, mint például a társadalmi tőke szerepe.¹

Az endogén növekedési modell és az innovációs képesség

Az endogén növekedési modellen alapuló megközelítések az adott régió saját adottságainak és képességeinek megerősítésére irányuló intézkedések fontosságára hívják fel a figyelmet. Ebben a megközelítésben a technológiai ismeretek és az emberi tőke felhalmozása terén elért eredmények jelentik a hosszú távú fejlődés hajtóerejét (*Romer* [1990]). Az endogén növekedési modell az emberi tőkét, a vállalkozó kedvet, az innovációt, az új technológiák átvételére való képességet, a vezetési és intézményi képességeket, valamint a bizalmon alapuló helyi kapcsolatokat határozza

¹ Az elméletek integrációra gyakorolt következményeit összefoglalóan lásd *Pelkmans* [2006] 339–342. o.

meg a regionális fejlődés fő hajtóerőiként. Gyakorlatilag ezek a tényezők növelik a régió erőforrás-ellátottságát és a felhalmozott tudást (*Stimson* [2009]). Az endogén növekedési modellekben a technikai haladást már nem külső tényezőként kezelik, a kutatás-fejlesztés területén végrehajtott beruházásnak és az emberi tőke felhalmozásának a növekedésre gyakorolt hatását már másként kezelik, mint az eredeti neoklasszikus közgazdasági modellben, ebből adódóan a konvergencia sem automatikus (*Szentes* [2011] 112–117. o.).

Wintjes–Hollanders [2011] értelmezését használva: az innováció az ismeretek és a tanulás minden olyan területét magában foglalja, amely hozzájárul a technológiai változás felgyorsulásához, aminek következtében a régió számára gazdasági és társadalmi nyereség keletkezik. A szerzőpáros hangsúlyozza, hogy az új technológia a legtöbb esetben a régión kívülről származik, és már csak ennek tudatában is felhívják arra a figyelmet, hogy a regionális szintű innovációs tevékenység előmozdítása nem szűken értelmezve csak a K + F és a technológiai fejlesztés ösztönzését jelenti. A kutatási és tudományos tevékenység mellett például a nem technológiai jellegű innovációt jelentő szervezeti és marketingtevékenységeket, vagy a magatartásalapú megközelítést – amelynek keretében az együttműködés új formáinak köszönhetően a szereplők megszervezik az innovációs tevékenységet – is lényegesnek tartják.

Az adott régió hosszú távú gazdasági növekedését nagymértékben meghatározza a technológiai és innovációs változásokra való reagálási képessége, az új ismeretek létrehozására és befogadására való képesség és mindezek termelésben történő alkalmazásának képessége. Az innováció és az új eredmények előállítása és alkalmazása jelenti a növekedés motorját (*Romer* [1990], *Nelson* [1993]). Az új megközelítés keretében megfigyelhető a komparatív és a kompetitív előnyök helyett, illetve mellett az együttműködésből származó előnyök hangsúlyozása, amelyen a K + F, az innováció vagy a képzés terén a regionális szereplők közötti hálózatok keretében kialakuló együttműködés meghatározó szerepét értik.

A regionális fejlődés perspektívájából nézve a K + F és az innováció azért is fontos, mert a termelők ennek köszönhetően képesek megőrizni vagy akár növelni is versenyképességüket a folyamatosan változó igényeket támasztó világpiacon (*Amin–Thrift* [1994]). Mivel az innováció olyan folyamatnak fogható fel, ami az új eredmények gyors hasznosítását igényli, ezért egy régió gazdasági sikere nagymértékben függ attól, hogy folyamatosan hozzájusson az új innovációs és K + F-eredményekhez és képes legyen alkalmazni azokat. Lényeges, hogy az így alkalmazott tudást mennyire képes a régió saját eredményeivel összekapcsolva új termékek vagy eljárások kifejlesztésére fordítani.

Az aktív regionális politika indokai

A spontán piaci alkalmazkodás elégséges hatásával szemben az aktív regionális politika mellett szólnak a következő megfontolások (*Kengyel* [2008] 58–60. o.):

- a piaci rugalmatlanságokra és a termelési szerkezetre visszavezethető strukturális gyengeségek kezelésének szükségessége;

– a termelési tényezők kihasználásának problémája: az erőforrások reallokációja a társadalmilag elfogadhatónál lassúbb ütemű lehet, a munkaerő alacsonyfokú mobilitása még inkább megakadályozza a fennálló egyenlőtlenségek kiegyenlítődéset;

– az erőforrás-allokációból adódó egyoldalúságok kezelésének szükségessége. A tőke általában már az eleve fejlettebb régiókba megy: itt a magánberuházók gyorsabb megtérülésre számítanak, és megtakaríthatják az infrastrukturális beruházásokra fordítandó költségeik nagy részét. Ez a tendencia – ahol a fejlettebb még fejlettebbé válik, a kevésbé fejlett pedig legjobb esetben marad azon a szinten, amit elért – egyrészt jelentős nyereségekkel jár a beruházóknak, másrészt társadalmi költséget jelent a másik oldalon. Mindebből az következik, hogy abban az esetben, ha a magánvállalkozók döntéseit nem befolyásolja tudatos kormányzati politika, akkor jelentős társadalmi költségek merülhetnek fel;

– a támogatott régióban hosszabb távon csökkenthetők az állami támogatások, a közkiadások (az állami ösztönzés, a gazdasági tevékenység támogatása felgyorsíthatja az adott régió fejlődését, a munkanélküliség csökkenhet, a szociális kiadások mérséklődhetnek, az adóbevételek pedig növekedhetnek);

– a hatékonyság fokozását előtérbe állító gazdasági érvek mellett figyelembe kell venni a legalább ennyire lényeges politikai szempontokat is. Minden társadalmi közösségben meghatározó a szolidaritás és a tolerancia. Az európai integráció esetében ez azt jelenti, hogy vállalni kell a regionális egyenlőtlenségek csökkentését, ami a különböző fejlettségű régiók közötti növekvő és nem tolerálható jóléti különbségek mérséklését igényli.²

Kiemelt figyelmet kell fordítani az intézményrendszer megfelelő működésére is, ugyanis a helyi erőforrások hasznosítása nagymértékben függ az intézményi környezettől. Számos kutatás eredménye támasztja alá, hogy alacsony gazdasági növekedés jellemzi azokat a régiókat, amelyekben nem működik hatékony intézményrendszer és nem támogatják a tanulási folyamat fő elemeit. Mindenekelőtt meghatározó jelentőségű a tudásteremtésben szerepet játszó intézmények és hálózatok kialakulása: a köz- és magánszektor kutatás-fejlesztési együttműködése, a kis- és középvállalkozások aktivitásának ösztönzése és a finanszírozási forrásokhoz való hozzáférés (Lundvall [1992]).

A differenciált fejlesztéspolitikai beavatkozás szükségessége

Az egyes régiók nagyon eltérnek egymástól a technológiai ismeretekhez való hozzáférés, az ismeretek gazdaságban való felhasználása és elterjesztése tekintetében, ezért differenciált regionális fejlesztéspolitikai beavatkozásra van szükség. A versenyképességet befolyásoló tényezők fejlesztése során a különböző régióknak a saját

² Az egyes régiók eltérő életszínvonalának teljes kiegyenlítése azonban nemcsak lehetetlen, de nem is kívánatos, mivel ezzel megszűnnének a gazdasági tevékenységre hatást gyakorló alapvető ösztönző erők. A regionális fejlődés folyamatos serkentése és az elfogadható életszínvonal biztosítása viszont kívánatos cél.

profiljukhoz legjobban illő stratégiával kell versenybe szállniuk, ami azt is figyelembe veszi, hogy a hasonló adottságú régiók jelentik egymás számára a fő riválisokat (Horváth [2006], Lengyel–Rechnitzer [2009]).

Wintjes–Hollanders [2011] az EU esetében különböző mutatók alapján hét régiótípust határozott meg, rámutatva arra, hogy az azonos egy főre jutó GDP vagy K+F-intenzitás mögött nagyon eltérő tudásbázis és innovációs modell húzódhat meg, ezért is az eltérő innovációs körülmények differenciált politika alkalmazását teszik indokolttá. A szerzőpáros megállapítja, hogy a sikeres fejlődésben regionális szinten az alapkutatási tevékenység folytatásánál sokkal fontosabb szerepet játszik az új ismeretek befogadására és az új technológiák alkalmazására való képesség.

Farole és szerzőtársai [2011] a világon rendelkezésre álló technológiai tudáshoz való hozzáférés alapján három csoportba sorolja a régiókat: 1. a központban, a technológiai élvonalban lévő térségekre, 2. a központoktól távolabb fekvő térségekre és 3. a messze található periferikus térségekre. Az egyes csoportok közötti különbség a munkaerő képzettségében, a tőkéhez való hozzáférésben, az új technológia alkalmazásához kapcsolódó intézményi és kulturális akadályokban jelentkezik. A szerzők az EU esetében tovább bontva már öt csoportba sorolják az egyes térségeket: 1. a központi fekvésű nagyvárosi régiókat, 2. a nagyvárosi régiókhoz kapcsolódó régiókat, 3. a periferikus és kevésbé fejlett nagyvárosi régiókat, 4. a viszonylag nagy népességgel és városi központokkal rendelkező periferikus régiókat és 5. a ritkán lakott vidéki periferikus régiókat különböztetik meg.

A szerzők az egyes régiótípusokat jellemző adottságok alapján vázolják fel a beavatkozás fő területeit, szintén hangsúlyozva annak fontosságát, hogy az egyes régiótípusok esetében nagyon eltérő tartalmú beavatkozásra van szükség. A beavatkozási területek nagymértékben az adott régiók elmaradottságától, földrajzi elhelyezkedésétől, technológiai szintjétől és ebből adódóan a gazdasági növekedés elősegítése szempontjából leginkább megfelelő fejlesztéspolitikai lehetőségektől függnék (1. táblázat).

Az európai uniós szintű regionális politika makrogazdasági következményei és hozzáadott értéke

Az európai integráció regionális fejlesztési politikájának célja nem elsősorban a jövedelem-újraelosztás, hanem a gazdasági növekedés elősegítése. Az elmúlt évtizedek során kialakult kohéziós politika kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a támogatások részletesen kidolgozott hosszú távú fejlesztési stratégiák keretében vehetők igénybe, vagyis kimondottan fejlesztési céllal használhatók fel. Tehát szó sincs feltételek nélkül adott jóléti transzferekről. Az EU egésze számára is sok lehetőséget rejt magában a kevésbé fejlett és szerkezetváltáson keresztülmenő régiók növekedési képességének kiaknázása, hiszen ezek a régiók számottevően hozzájárulhatnak az egész európai gazdaság gyorsabb növekedéséhez. Az EU kohéziós politikája keretében igénybe vehető támogatásoknak a fejlődést és a versenyképességet befolyásoló körülményeket úgy kell javítaniuk, hogy az adott régió vonzóvá váljon a beruházók

1. táblázat

Az eltérő adottságú régiók számára ajánlott beavatkozási területek

Régiótípus	A technológiai élvonaltól való távolság és az agglomerációs lehetőségek	A kohézió érdekében szükséges beavatkozás jellemzői
Központi fekvésű nagyvárosi régiók (például: London, Párizs, Berlin, Randstad, Hamburg, Milánó, Koppenhága)	<ul style="list-style-type: none"> – technológiai élvonalban, – erős agglomerációs hatás 	<ul style="list-style-type: none"> – növekedésösztönzés (Európa 2020 stratégia), – a folyamatos élvonalbeli innovációs tevékenység elősegítése
A központi nagyvárosi övezetekhez kapcsolódó másodlagos nagyvárosi régiók az EU centrumában (például: Yorkshire, Skócia, Toszkána, Rhone-Alpok)	<ul style="list-style-type: none"> – közel a technológiai élvonalhoz, – mérsékelt lehetőségek az agglomerációs előnyök kiaknázásában 	<ul style="list-style-type: none"> – endogén innovációs tevékenység előmozdítása, – a központi nagyvárosi régiókkal való integráció ösztönzése, – agglomerációs lehetőségek fejlesztése (intézményi változások: kockázati tőke bátorítása, üzleti szolgáltatások és a K + F intézményi háttérének fejlesztése)
Nagyvárosi régiók a városi hierarchia csúcán az elmardott és periferikus területeken (például: Lisszabon, Athén, Varsó, Bukarest)	<ul style="list-style-type: none"> – viszonylag messze a technológiai élvonaltól, – szerény lehetőségek az agglomerációs előnyök kiaknázásában bizonyos technológiai területeken, – számottevő hazai piaci hatások, a méretgazdasági előnyök kiaknázásához 	<ul style="list-style-type: none"> – intézményi modernizáció ösztönzése (kockázati tőke bátorítása, üzleti szolgáltatások és a K + F intézményi háttérének fejlesztése), – célzott szektorális politika
Fejletlen vagy periferikus vidéki régiók (például: Calabria, Andalúzia, Ipeiros, Podlaskie)	<ul style="list-style-type: none"> – messze a technológiai élvonaltól, – korlátozott lehetőségek innovatív agglomeráció kialakítására, – korlátozott piac a méretgazdasági előnyök kiaknázására, – korlátozott lehetőségek a jelentős termelőtevékenység rövid távú kiépítésére 	<ul style="list-style-type: none"> – közjavak biztosítása az emberi tőke és a helyi piac fejlesztésének ösztönzéséhez, – termelékenységgávítást elősegítő ágazati és vállalati szintű beavatkozások (a komparatív előnyök helyi forrásainak kihasználásához igazodva), – infrastrukturális hálózatok összekapcsolása, a vezető régiókkal való összeköttetések megteremtése a termelőtevékenység vonzása érdekében, – intézményi modernizáció
Viszonylag ritkán lakott vidéki és periferikus régiók (például: Basilicata, Extremadura, Alentejo, Kelet-Makedónia, Felső-Norrland)	<ul style="list-style-type: none"> – messze a technológiai élvonaltól, – korlátozott lehetőségek az innovatív agglomeráció kialakítására, – korlátozott piac a méretgazdasági előnyök kiaknázására, – korlátozott lehetőségek jelentős termelőtevékenység rövid távú kiépítésére 	<ul style="list-style-type: none"> – közjavak biztosítása (a minőség fejlesztése az egyenlő esélyek biztosításához, mobilitás ösztönzése az oktatás és a lakáspolitikai megfelelő fejlesztésén keresztül), – társadalmi vállalkozások ösztönzése, – intézményi modernizáció, társadalmi nyitottság elősegítése, – speciális piaci szegmenseken az innováció előmozdítása, – képzettségi szint emelése, – a tudástranzfer érdekében a nagyvárosi térségekhez való kapcsolódás erősítése

Forrás: Farole és szerzőtársai [2011] alapján.

számára, megélnéküljön a vállalkozási kedv, aminek eredményeként a gazdaság gyorsabban növekedhet.

Az uniós regionális fejlesztési támogatások következményeit különböző elemzések, modellek keretében vizsgálták már, amelyek meglehetősen különböző eredményekre jutottak. Vannak olyan szerzők, akik szerint az uniós támogatások növekedésre gyakorolt hatása nem egyértelmű, nincs érdemi különbség a támogatásban részesült és nem részesült régiók fejlődési pályája között (*Boldrin–Canova* [2001]). Mások számára a strukturális alapok támogatásai igazán csak ott járnak eredménnyel, ahol a szerkezetváltást, a kutatás-fejlesztést és innovációt előmozdító gazdaságpolitika kíséri a fiskális transfereket (*Molle* [2008]). Az elemzések általános tanulsága az is, hogy a szegényebb régiókban a gazdasági növekedés és a termelékenység javulását nagymértékben akadályozza a kedvezőtlen ágazati szerkezet és a mezőgazdaság meghatározó szerepe, valamint a K + F-tevékenység hiánya. Emellett abban is több szerző egyetért, hogy a szélesebb értelemben vett intézményi környezet (az intézmények „minősége”, a „jó kormányzás”, korrupció kiküszöbölése) jelentős szerepet játszik a támogatások hatékony felhasználásában (*Cappelen és szerzőtársai* [2003], *Ederveen és szerzőtársai* [2006]).

A modellszámítások eredményei

Az európai uniós támogatások hatásait vizsgáló makroökonómiai modellek a tagországok szintjén képesek elvégezni az elemzést. Az egyik legelterjedtebb modell az úgynevezett HERMIN-modell, amely minden esetben hosszú távon jelentős pozitív hatásokat mutat ki. E modell nagy előnye, hogy olyan egységes elemzési keretet ad, ami lehetővé teszi, hogy a támogatások hatásai az országok között összehasonlíthatók legyenek.³ A modellben négy szektort vizsgálnak: a mezőgazdaságot, a nem piaci javakat előállító – alapvetően állami – szektort, a kereskedelmi forgalomba kerülő javakat előállító – lényegében a feldolgozóipari ágazatokat tartalmazó – szektort és a kereskedelmi forgalomba nem kerülő javakat előállító szektort, amelyen a piaci szolgáltatásokat, az építőipart és az energiaszektorértéket. A modellben a növekedést legjobban befolyásoló tényezők a gazdaság ágazati szerkezete, a feldolgozóipar nyitottsága a technológiai fejlődés által előidézett termelékenységnövekedés kialakulására, a világkereskedelmi nyitottság és a bérek rugalmassága. A növekedés fő motorja a fizikai és emberi tőkébe való beruházás.

A kohéziós politika keretében nyújtott támogatás – mint bármilyen más közpénzekből finanszírozott program – keresletnövelő hatással jár, amit a HERMIN-modell – akár csak bármilyen más makroökonómiai modell – megfelelően képes kezelni. Emellett viszont rendkívül fontos, hogy a hosszú távon várható kínálati hatásokat is jól be lehessen mutatni, olyan esetben, amikor kimondottan kínálatorientált kiadási csomagról van szó. A HERMIN-modellben a kínálati hatás elemzésekor három terü-

³ A HERMIN-modellhez kapcsolódó átfogó elemzéseket részletesebben lásd *Bradley és szerzőtársai* [1995], *Bradley* [2006].

letre koncentrálnak: az infrastrukturális beruházásokra, az emberi erőforrás fejlesztésére és a magánberuházásokhoz nyújtott támogatásokra. Mind a három fő támogatási terület esetében megvizsgálják a GDP-re gyakorolt hatásokat. Minden esetben kétféle számítást végeznek, az egyik a keynesi modellen alapul, a másik emellett még figyelembe vesz bizonyos externáliákat, ugyanis a támogatásoknak köszönhetően a gazdaság szereplőit pozitív külső termelési hatások érik.⁴

Az infrastrukturális beruházásokkal és az emberi erőforrások fejlesztésével kapcsolatban az externáliák kapcsolódnak a fizikai infrastruktúra és az emberi tőke magasabb színvonalú állománya által indukált hatásokhoz, hiszen csökkennek a szállítási költségek, és nő a munkaerő termelékenysége. E változások termelékenységnövekedést idéznek elő a szállítást igénylő (*tradeable*) és a szállítást nem igénylő javakat (*non-tradeable*) előállító szektorokban egyaránt. A magánszektorban nyújtott különböző beruházási támogatások esetében meghatározott ágazatokhoz kapcsolódó externáliákkal számolnak, amelyek az adott ágazat megnövekedett tőkeállományának következtében merülnek fel.

A 2007–2013 közötti fejlesztési időszakra vonatkozóan a HERMIN-modell az uniós támogatások fő haszonélvezőinél szinte kivétel nélkül 5–10 százalék közötti növekedési többletet mutat ki a nem támogatott fejlődési pályához képest (2. táblázat). Az uniós támogatások hatásai természetesen különbözőképpen érvényesülnek az egyes országok esetében. Ehhez a támogatások nagyságában jelentkező különbségek mellett elsősorban az adott gazdaságok szerkezeti különbségei szolgálnak magyarázatul. A jelentősebb agrárszektorral vagy hagyományos iparágakkal rendelkező országokban kevésbé kedvező hatásokat lehet kimutatni, mint a már eleve szolgáltatásorientált és magasabb technológiai szintű ágazatokkal rendelkező országokban.

A 2007–2013 közötti támogatások hatásait vizsgáló másik modell is a növekedésre és a konvergenciára gyakorolt kedvező hatásokat mutat ki. Varga-in't Veld [2010] egy általuk kifejlesztett mikrogazdasági megalapozottságú, dinamikus, sztochasztikus, általános egyensúlyi (DSGE) modellben – amely az emberi tőke felhalmozásával és az endogén technológiai változással kiegészített QUEST III modellen alapul – a kohéziós politikai támogatásokat 86 kategóriába csoportosítva végezték el a támogatások hatáselemzését. A 86 beavatkozási területet öt nagy kategóriába csoportosították: 1. infrastruktúra, 2. mezőgazdaság, ipar és szolgáltatások, 3. kutatás-fejlesztés, 4. emberi erőforrások és 5. technikai segítségnyújtás. A számítások eredményei szerint az egyes tagországokban kialakult GDP-növekedési hatás arányban áll a kapott támogatások nagyságával és az uniós támogatások közép- és hosszú távon egyre erősebb hatást gyakorolnak a támogatott régiók jövedelem- és termelési szintjének emelkedésére.

A modell hosszú távon átlagosan évi 3-3,5 százalékos GDP-növekedési többletet mutat ki. A modell eredményei azt mutatják, hogy a kumulatív nettó kohéziós támogatások 2016-ra elérik az új tagországok GDP-jének 17 százalékát, a támogatások GDP-re gyakorolt hatásai pedig a 14,68 százalékot. Hosszabb távon, 2025-re a ku-

⁴ A gazdasági teljesítmény javulásának elemzésével foglalkozó irodalomban egyre nagyobb hangsúlyt kap a termelési externáliák hatásának elemzése, különösen az infrastruktúra és az emberi tőke fejlesztésének szerepét emelik ki. Már csak ennek ismeretében is – a támogatások hatásainak realitásabb vizsgálata érdekében – ezeket az externáliákat figyelembe veszi a modell.

2. táblázat

A HERMIN-modell eredményei

(a 2007–2013 közötti kohéziós támogatások hatása a 2015. évi GDP-re és a 2015. évi foglalkoztatottságra, százalékos eltérés a támogatások nélküli helyzethez képest)

Ország	GDP-növekedési többlet	A foglalkoztatottsági szint növekedése
Bulgária	5,9	3,2
Ciprus	1,1	0,9
Csehország	9,1	7,1
Észtország	8,6	5,4
Görögország	3,5	2,3
Írország	0,6	0,4
Lengyelország	5,4	2,8
Lettország	9,3	6,3
Litvánia	8,3	4,8
Magyarország	5,4	3,7
Málta	4,5	4,0
Portugália	3,1	2,1
Románia	7,6	3,2
Spanyolország	1,2	0,8
Szlovákia	6,1	4,0
Szlovénia	2,5	1,7
Keletnémet tartományok	1,1	0,9
Dél-Olaszország	1,5	0,9

Forrás: EB [2007].

mulatív GDP-hatás már megközelíti a 45 százalékot, így a kumulatív multiplikátor a 2016-os 0,86-ról 2025-re 2,63-ra nő (3. táblázat). A kumulatív multiplikátort a kumulatív GDP-hatást a kumulatív nettó kohéziós támogatásokkal elosztva számolták ki. A multiplikátorról meg kell jegyezni, hogy a programozási időszak végén 1-hez közelít, azt követően pedig annak ellenére, hogy véget érnek a támogatások, folyamatosan tovább emelkedik.

A modellszámítások szerint Spanyolország és Portugália esetében a legnagyobb a multiplikátor értéke, hosszabb távon mellettük Szlovákia és Lengyelország mutatja a legmagasabb értéket. A kohéziós támogatásokból jelentősebb forrásokban részesülő Németország és Olaszország esetében a hatás azért elhanyagolható, mert ez a két ország egyben nettó befizetője is az uniós költségvetésnek. Azt is meg kell jegyezni, hogy a multiplikátor értéke nagyon eltérő az egyes beavatkozási területek esetében: a részletes számítások a legmagasabb értéket a K + F és az emberi erőforrások területére fektetett beruházások esetében mutatják. Ez utóbbi esetében a hatás a legkésőbb jelentkezik, viszont hosszabb távon a legnagyobb hatást gyakorolja az outputra.

3. táblázat

A mikrogazdasági megalapozottságú DSGE modell eredményei: a 2007–2013 közötti kohéziós támogatások kumulatív GDP-hatása (a GDP százalékában, 2016-ban és 2025-ben)

Ország	Kumulatív nettó kohéziós támogatás (2016)	Kumulatív GDP- növekedési hatás (2016)	Kumulatív GDP- növekedési hatás (2025)	Kumulatív multiplikátor (2016)	Kumulatív multiplikátor (2025)
Bulgária	17,42	13,12	40,30	0,75	2,31
Ciprus	3,05	2,49	6,97	0,82	2,29
Csehország	16,84	8,95	32,19	0,53	1,91
Észtország	22,49	17,23	45,30	0,77	2,01
Lengyelország	16,85	17,29	54,10	1,03	3,21
Lettország	25,08	18,19	55,23	0,73	2,20
Litvánia	24,88	21,33	65,20	0,86	2,62
Magyarország	23,36	19,28	57,14	0,83	2,45
Málta	13,35	7,86	20,11	0,59	1,51
Románia	13,25	13,00	34,30	0,98	2,59
Szlovákia	14,44	15,79	47,61	1,09	3,30
Szlovénia	10,10	7,82	21,78	0,77	2,16
Görögország	5,86	5,49	15,35	0,94	2,62
Portugália	10,19	11,42	32,19	1,12	3,16
Spanyolország	1,29	1,50	4,75	1,16	3,67
Németország	-1,24	-0,28	-0,06	-	-
Olaszország	-0,91	0,09	1,27	-	-
Új tagországok összesen	17,06	14,68	44,90	0,86	2,63
EU-15	-0,95	-0,62	-0,78	-	-

Forrás: Varga-in't Veld [2010].

A modell eredményei azt mutatják, hogy a támogatásokban részesülő országokban a fogyasztás nő, a bérek a termelékenység javulásával hosszú távon emelkednek. A támogatásokat finanszírozó donor országokban az uniós kiadásokhoz való magasabb hozzájárulás a kormányzat eladósodottságát növeli, aminek következményeként az adókat emelik, ami viszont negatív hatással jár a foglalkoztatásra. Ugyanakkor a nettó haszonélvező országok gyorsabb gazdasági növekedése növeli az adóbevételeket. Ez utóbbi hatás képes ellensúlyozni az előbbi, és az adósság csökkenése lehetőséget teremt a foglalkoztatást ösztönző adócsökkentésre. A magánberuházásokat rövid távon jellemzően kiszorítják az uniós támogatások. Középtávon már a termelékenységnövekedés meghatározóvá válik, és a beruházási kiadások emelkednek. Az inflációra a keresleti hatások miatt rövid távon nyomás nehezedik, de középtávon, ahogy a potenciális termelés nő, az inflációs nyomás alábbhagy. A modell lényeges következtetése, hogy a támogatások hatására az import iránti igény nő, miközben a

kiadások növekedése számottevő reálfelértékelődéshez vezet, és a versenyképesség romlása miatt az exportnövekedés mérséklődik. Ennek következtében a kereskedelmi mérleg romlik, a folyó fizetési mérleg hiánya nő.

Az uniós szintű szabályozási keretek hatása a tagállami fejlesztéspolitika működésére

Az uniós szintű regionális fejlesztési politika következményeit nem lehet csak mennyiségi mutatókban kifejezni. A politika hozzáadott értékét ennél sokkal szélesebben kell értelmezni, hiszen az egységes szabályozás kialakulása nagyon jelentős hatást gyakorolt a tagországok regionális fejlesztési politikájára (*Bachtler–Taylor* [2003], *Kengyel* [2008]). Ezek a hatások is alátámasztják az uniós szintű kohéziós politika fontosságát.

Ezeket a minőségi következményeket a következő változásokkal lehet jellemezni:

- többéves programok készítése (stratégiai tervezés, integrált fejlesztéspolitikák),
- a partnerség megerősödése,
- az értékelés alkalmazásának elterjedése,
- a régiók közötti együttműködés (tapasztalatok kicserélése),
- politikai hozzáadott érték.

A többéves programozási megközelítés az uniós szintű regionális politikai támogatások igénybevételéhez kapcsolódóan terjedt el a tagországokban. A strukturális alapokra vonatkozó szabályozások 1988-ban elfogadott átfogó reformja óta megerősödött a hosszabb távú, stratégiai tervezés gyakorlata. A stratégiai gondolkodás elterjedésében az uniós szintű szabályozás meghatározó szerepet játszott. Pénzügyi szempontból is pozitív következményekkel járt a többéves programok bevezetése, hiszen a többéves fejlesztési tervek finanszírozása kiszámíthatóbb, stabilabb helyzetet teremtett.

A partnerség széles körű alkalmazásának elterjedésében is jelentős az uniós előírások hatása. A partnerség mélyült és szélesebb körűvé is vált, és a gyakorlatban a strukturális alapokhoz kapcsolódó feladatokon kívül is elterjedt a nemzeti és regionális szintek együttműködése során. Az eredeti szabályozás még csak az Európai Bizottság, a nemzeti kormányok és a regionális és helyi szervek közötti vertikális partnerséget írta elő, 2000-től pedig a horizontális dimenzió is belekerült a szabályozásba. A horizontális megközelítés megerősítette az érintett szereplők részvételét a fejlesztési tervek kialakításában, és ösztönözte a fejlesztési elképzelések minél körültekintőbb kidolgozását, a valós helyi fejlesztési igények figyelembevételét. A partnerség általánossá válásával átláthatóbbá vált a fejlesztéspolitika, erősödött az érintettek együttműködése a regionális fejlesztési politika tervezésében és megvalósításában, és javult a koordináció. A kialakult gyakorlat alapján egyértelmű, hogy a kohézió erősítésének célját a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) modelljének keretében lehet a legjobban elérni.

A strukturális alapokból támogatott programokhoz kapcsolódó értékelési kötelezettség is jelentős következménnyel járt. Az 1988-as reformnál még csak az uniós

támogatások felhasználásának ellenőrzésére helyezték a hangsúlyt, az elmúlt programidőszakok során azonban egyre erősödött a monitoringra és a kiadások eredményeinek értékelésére irányuló megközelítés, ami az uniós szintű szabályozás egyik legfontosabb újdonságának tekinthető. A programok előzetes, közbeni és utólagos értékelése mindenképpen hozzájárult a fejlesztéspolitikai célok megalapozottságának javításához, a tanulságok levonásához és a következő programozási időszakban való érvényesítéséhez. A fejlesztési támogatások felhasználásának következményei sokkal jobban nyomon követhetővé váltak.

Az uniós szintű támogatások felhasználására vonatkozó részletszabályok (a fejlesztési tervek szerkezetét, felépítését, a megvalósítás intézményi hátterét, az egyes szereplők feladatait stb. meghatározó előírások) egy közös tartalmi, megközelítéssel és időbeli keretet adtak a tagországok regionális fejlesztéspolitikájának. Ez az egységes uniós keret azzal a következménnyel járt, hogy kiépült egy olyan európai szakembergárda, amelynek közös a szakmai háttere, a feladatköre, a programok végrehajtásában való jártassága. Ez a háttér lehetőséget teremt a nemzetközi együttműködés erősítésére, a tapasztalatok kicserélésére és a lehető legjobb gyakorlat elterjedésére. Az együttműködés elősegítheti a közös európai projektek kidolgozását és megvalósítását, a határok mentén pedig a korábban kevésbé kihasznált helyi lehetőségek kiaknázását. A kialakult együttműködés hozzájárulhat például a határok által elválasztott infrastrukturális hálózatok összekapcsolásához, a munkaerőpiac integrációjához, a kutatóhálózatok együttműködésének erősítéséhez.

A kohéziós politikanak az egész európai integrációs folyamat szempontjából nézve politikai értelemben is van hozzáadott értéke. Az uniós támogatások fontos következménye az, hogy az EU láthatóbbá válik az állampolgárok, a vállalkozások, a közösségek, önkormányzatok számára. Ezáltal magának az integrációs folyamatnak a támogatottsága válhat erősebbé. „A kohéziós politika az állampolgárok számára láthatóvá teszi az EU-t. A strukturális alapok által támogatott projektek minden tagország régiójában és városában mutatják, hogy Európa gondoskodik és számít. Az uniós alapok a szegényekkel és a nehézségekkel küzdőkkel szembeni uniós szolidaritás élő bizonyítékai.” (Hübner [2005] 1. o.) A kohéziós politika kézzelfogható következménye, hogy a regionális és helyi intézményeket megerősíti abban, hogy részt vegyenek az európai politikai és szakmai vitákban, és nemzetközi szintű együttműködést alakítsanak ki.

A kohéziós politika jövőbeli szabályozási keretei

Az Európai Unió 2014–2020 közötti közös költségvetéséről szóló tárgyalások fontos fordulóponthoz érkeztek, hiszen az Európai Bizottság 2011 nyarára elkészített átfogó javaslatcsomagját (EB [2011a]) követően a különféle szakpolitikai területek szabályozásáról szóló részletes tervezetek is napvilágra kerültek, és elindult a tagországok közötti vita, melynek eredményeként 2012 végéig véglegesíteni kellene az új költségvetési keretet és ehhez kapcsolódóan a különféle szakpolitikai területek jogszabályi hátterét. A kohéziós politika szabályozásáról szóló javaslat 2011. októberre készült el (EB [2011b]).

A kohéziós politika az Európa 2020 stratégia szolgálatában

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan a bizottság új, átfogó megközelítést javasol a kohéziós politikát támogató alapok szabályozására (EB [2011c]). A legfőbb cél az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célkitűzések elérésének támogatása lesz. A javaslat szerint az eddigi két strukturális alap [az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA)] és a felzárkózást elősegítő Kohéziós Alap mellett másik két alap is az egységes szabályozási keret részévé válik. Ez a két alap: az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.⁵ A javaslatnak az az indoka, hogy ez a két alap is szorosan kötődik a strukturális változások elősegítéséhez, ezért indokolt az összehangolt szabályozás. A javaslat szerint azonban ez a két alap továbbra sem tartozna a kohéziós politikához, csak egységes szemléletet követnének a különböző alapokból nyújtandó támogatásokról szóló stratégiai fejlesztési keretek kialakítása során.

Az egységes szabályozási háttérnek megfelelően két meghatározó dokumentum készülne el: az egyik a tagországokkal megkötött partnerségi szerződés, a másik a közös támogatási keret. A közös támogatási keretben a bizottság megfogalmazná az Európai Uniónak az Európa 2020 stratégia céljaihoz kapcsolódóan a kohéziós politika, a vidékfejlesztési politika, valamint a tengerügyi és halászati politika által támogatandó konkrét beruházási célokat. Ezt az átfogó keretet kellene a tagállamoknak figyelembe venniük, amikor előkészítik a partnerségi szerződésbe bekerülő fejlesztési tervüket.

A fejlesztési terveknek tehát az Európa 2020 stratégia értelmében 2020-ra a következő öt fő célkitűzés megvalósítását kellene szolgálniuk (EB [2010]):

1. foglalkoztatás: a 20–64 év közötti korosztály 75 százalékos foglalkoztatási szintjének elérése;
2. kutatás-fejlesztés: K + F-re és innovációra az EU GDP-jének 3 százalékát kell fordítani;
3. éghajlatváltozás és energia: az üvegházhatású gáz kibocsátás 20 százalékos csökkentése az 1990-es szinthez képest, az energiafelhasználás 20 százaléka megújuló energiából származzon, az energiahatékonyság 20 százalékkal emelkedjen;
4. oktatás: az iskolaelhagyási arány 10 százalék alá csökkenjen, a 30–34 éves korosztály legalább 40 százaléka rendelkezzen felsőfokú végzettséggel;
5. szegénység: legalább 20 millió fővel csökkenjen a szegénységben élők, illetve a társadalmi kirekesztéssel szembesülők száma.

A rendelettervezet értelmében az Európa 2020 stratégiával összefüggő tematikus célkitűzések keretében a következő 11 területen végrehajtott beruházásokat támogatná a kohéziós politika:

⁵ Meg kell jegyezni, hogy e két alap elődje 2006 végéig része volt a közös regionális politika eszközeinek, csak a jelenlegi programozási időszakban (2007–2013 között) kerültek ki a kohéziós politika keretéből.

- kutatás-fejlesztés,
- információs és kommunikációs technológia,
- kis- és közepes vállalkozások versenyképessége,
- alacsonyabb szénfelhasználású gazdaság,
- éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás és kockázatmegelőzés,
- környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság,
- fenntartható közlekedés és a szűk keresztmetszetek megszüntetése a fő infrastrukturális hálózatok esetében,
- foglalkoztatás és munkaerő-mobilitás támogatása,
- társadalmi befogadás előmozdítása és szegénység elleni küzdelem,
- oktatás, képzés, egész életen át tartó tanulás,
- intézményi kapacitások fejlesztése, hatékony közigazgatás.

Az új szabályozás tehát rendkívül széleskörűen határozza meg a kohéziós politikai forrásokból támogatandó területeket, a fenntartható fejlődés összefüggésében az unió versenyképességét, gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítését, az energiahatékonyság kérdését vagy a környezeti szempontok szolgálatát is támogatni lehet. Félő, hogy a sokféle és egymáshoz sok esetben nem is kapcsolódó területek támogatásának lehetősége az egyes tagországok és régiók fejlesztéspolitikai céljainak jól átgondolt kialakítása helyett az uniós források szétaprózott felhasználásához vezethetne. Ugyanakkor pozitívum, hogy az endogén tényezők, az emberi erőforrások, az innováció, valamint az intézményrendszer modernizációja hangsúlyosan megjelenik a támogatandó területek között. A tagországoknak a partnerségi szerződésekben a felsorolt tematikus célkitűzésekhez kapcsolódóan kell majd meghatározniuk fejlesztési igényeiket és céljaikat. A programidőszak végére elérendő célokhoz kapcsolódóan pedig olyan konkrét teljesítménymutatókat kell kialakítani, amelyek elérését nyomon lehet követni az időszak során.

A bizottsági javaslat szerint az uniós források felhasználását komoly feltételekhez kívánják kötni a jövőben, amelyeket a partnerségi szerződésben fogják meghatározni. Gyakorlatilag mind a 11 tematikus célkitűzéshez kapcsolódóan megfelelő nemzeti stratégiai tervekkel kell rendelkezni, illetve biztosítani kell a vonatkozó uniós szabályozási kereteknek megfelelő hazai jogi háttérrel. Ha a feltételeket nem teljesíti a programozási időszak elején a tagország, akkor meg kell állapodni a teljesítés határidejében, és ha addigra sem teljesülnek a követelmények, akkor az uniós támogatások felfüggeszthetők. Az uniós források igénybevételének ilyen szigorú feltételelessége annyiban indokoltnak tekinthető, hogy biztosítani kell azt, hogy az egyes projektek átfogó stratégiákhoz illeszkedjenek.

A bizottság az európai gazdasági kormányzással összefüggésben előírt követelmények betartásával is összekapcsolná az uniós források felhasználását. Súlyos gazdasági helyzetben ugyanis szükség lehet a programok felülvizsgálatára, illetve felmerül az is, hogy a kohéziós politikai támogatások hatásosságát veszélyeztetheti az adott tagország makrogazdasági helyzete. Ennek érdekében a bizottság az uniós programok keretében támogatott beruházások és a makrogazdasági politika közötti összhangot kívánja megteremteni. Ha a költségvetési politika nem meg-

felelő, akkor az uniós források részben vagy teljesen felfüggeszthetők lennének. Ennek a feltételnek az indokoltsága abból a szempontból megkérdőjelezhető, hogy a makrogazdasági összefüggésekért nem az egyes projekteket megvalósító helyi közösségeket, önkormányzatokat, illetve vállalkozásokat kellene büntetni a támogatások felfüggesztésével, hiszen a fiskális politika alakulása kormányzati szintű intézkedéseken múlik.⁶

Támogatott régiók és jogosultsági kritériumok

A bizottság 336 milliárd eurót javasol a kohéziós politika támogatására, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy a politikára fordított kiadások szinten tartása valósul meg, nem növekednek a kohéziós politikára fordítandó források a jelenlegi programidőszakhoz képest (4. táblázat).

4. táblázat

A kohéziós politikára javasolt költségvetés (2014–2020, 2011. évi árakon)

Régiótípus, illetve támogatási terület	Milliárd euró
Kevésbé fejlett régiók	162,6
Átmeneti régiók	38,9
Fejlettebb régiók	53,1
Területi együttműködés	11,7
Kohéziós Alap	68,7
Külön támogatás a legtávolabbi és gyéren lakott régióknak	0,926

Forrás: A bizottság rendelettervezete. EB [2011c] 7. o.

A rendelettervezet értelmében a támogatások felső határát egységesen a tagországok GDP-jének 2,5 százalékában húznák meg. Ez a javasolt felső határ komoly változást hozna a jelenlegi helyzethez képest, amikor a fejlettségi szinttel arányosan kaphatnak az egyes országok támogatást (EB [2011c] 11. o.). A fejlettségi szinthez kapcsolódó sávok támogatási plafon alapján 2007–2013 között a támogatási plafon lényegében a GDP 3,24–3,79 százaléka között mozog az EU átlagos fejlettségi szintjéhez képest 75 és 40 százalék között álló országok esetében.⁷ Már ebben az időszakban kedvezőtlenül változott a szabályozás, hiszen a 2000-től bevezetett 4 százalékos plafon helyett alacsonyabb támogatási szintet állapítottak meg. A 2014-től kezdődően javasolt 2,5 százalékos plafon tehát még tovább korlátozná a támogatások felső határát.

A 2,5 százalékos plafon alacsony és egységes mértéke miatt általános tiltakozás várható a tagországok részéről. Már csak abból adódóan is, hogy a kevésbé fejlettek

⁶ Lásd Danuta Hübner (az Európai Parlament regionális politikai bizottságának elnöke, az Európai Bizottság korábbi regionális politikai biztosa) véleményét a támogatások gazdasági kormányzással kapcsolatos felfüggesztésének lehetőségéről (BruxInfo [2011b]).

⁷ A jelenlegi szabályozás szövege elolvasható: Európai Unió Tanácsa [2006].

arányosan több forrást szeretnének kapni a felzárkózásuk előmozdításához. Ráadásul az abszorpciók kapacitás és képesség több tényező miatt is jelentősen eltérő lehet az egyes tagországok esetében. A bizottság egyelőre éppen az abszorpciók képességre való hivatkozással támasztja alá a források korlátozását. Azzal érvel, hogy a válság következtében kialakult költségvetési helyzetben amúgy is komoly megszorítások szükségesek, és ezért a tagországokat nem akarják abba a helyzetbe hozni, hogy a társfinanszírozáshoz szükséges önrész előteremtése indokolatlanul nagy terhet rakjon a nemzeti költségvetésekre. A helyzetet bonyolítja az is, hogy több tagország megkérdőjelezi a bizottság növekedési előrejelzését, aminek következtében az alacsonyabbra becsült gazdasági növekedési ütem miatt kevesebb uniós forrásban részesülnének.⁸ Ezt a helyzetet persze a fejlesztési időszak félidős felülvizsgálatakor orvosolni lehet, ha 5 százaléknál nagyobb az eltérés a tényleges és a becsült érték között.

A 2014–2020 közötti időszakra három régiótípust határoz meg a javaslat. Az első kategóriába az unió egy főre jutó GDP-jének 75 százaléka alatti fejlettségi szinten lévő régiók tartoznának. Ez a kategória megegyezik a jelenlegi konvergencia-célkitűzés keretében támogatott régiókatéval. Az új második kategória esetében az úgynevezett átmeneti régiók kapnának támogatást. Ezek a régiók az uniós fejlettségi szint 75–90 százaléka között állnak. Ez a kategória lényegében a jelenlegi programozási időszakban alkalmazott kivezető jellegű támogatásokat váltaná fel. A harmadik kategóriába a fejlettebb régiók tartoznának, ahol az egy főre jutó GDP az uniós átlag 90 százaléka fölött van. Emellett továbbra is támogatnák a területi együttműködést (amely a határ menti, transznacionális és interregionális projektek megvalósítására irányul), valamint a Kohéziós Alap támogatásai is fennmaradnának az egy főre jutó GNI alapján az unió átlagának 90 százalékát el nem érő tagországok számára. Meg kell jegyezni, hogy a javaslatban a határ menti együttműködés támogatása továbbra is marginális marad (a kohéziós kiadások körülbelül 3 százaléka), ami az integráció szempontjából sajnálatos fejlemény.

A bizottság a támogatásra javasolt három régiótípus meghatározása során tehát azt az eddig is jellemző szemléletet követi, hogy valamilyen jogcímen minden régió kap támogatást, ezzel elfogadva azt a politikai kompromisszumot, hogy a költségvetés fő finanszírozói is kapjanak vissza forrásokat. A tervek szerint a támogatások a kevésbé fejlett és az átmeneti régiókra koncentrálnának: a kohéziós politikára fordított források 68 és 11,6 százalékával. Az uniós társfinanszírozás aránya is tükrözi a régiók fejlettségi szintjét: maximum 85 százalék lehet a kevésbé fejlett, 60 százalék az átmeneti és 50 százalék a fejlettebb régiók esetében (5. táblázat). A források koncentrációja és a magasabb társfinanszírozási arány mindenképpen kedvező javaslat a fejletlenebb régiók számára. Ugyanakkor több régiónak szembe kell néznie azzal, hogy az új szabályozás alapján már az átmeneti kategóriából is kikerül. (Ilyenek például a számos torzító tényező miatt magasabb GDP/fő-adatot mutató fővárosi régiók, köztük a Budapestet magában foglaló Közép-Magyarország is.)

⁸ Lásd Magyarország és a három balti ország kormányának tiltakozását az alacsony támogatási plafon és a bizottság által prognosztizált növekedési ütem miatt (*BruxInfo* [2011b]).

5. táblázat

A 2014–2020 közötti kohéziós politikai források megoszlása az egyes régiótípusok között

Régiótípus	Támogatásokból való részesedés (százalék)	Uniók társfinanszírozási arány (százalék)	Népesség (millió fő)
Kevésbé fejlett régiók	68	75–85	119,2
Átmeneti régiók	11,6	60	72,4
Fejlettebb régiók	15,8	50	307,1

Forrás: A bizottság rendelettervezete. EB [2011c].

Az Európa 2020-hoz kapcsolódó célok támogatására néhány területen konkrét kötelezettségvállalási arányokat is előír a szabályozási tervezet. A fejlettebb és az átmeneti régiókban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) forrásainak legalább 80 százalékát, a kevésbé fejlettekben 50 százalékát az energiahatékonyság és a megújuló energia, az innováció és a kis- és közepes vállalkozások versenyképességének támogatására kell fordítani. Az Európai Szociális Alap (ESZA) forrásainak legalább 20 százalékát a társadalmi befogadás elősegítésére és a szegénység elleni küzdelemre kell felhasználni. Az ESZA támogatásainak arányára is javaslatot tesz a bizottság: a kevésbé fejlett régiók esetében 25 százalék, az átmeneti régióknál 40 százalék, a fejlettebb régióknál 52 százalék lesz az ESZA-ból származó támogatások aránya, ami összességében 84 milliárdos keretet jelentene az ESZA jelenlegi 75 milliárdjával szemben. Ezzel az ESZA forrásai elérnék a kohéziós politika költségvetésének egynegyedét.

A javasolt arányok részben szorosan kapcsolódnak a fejlődés endogén tényezőinek megerősítéséhez, ugyanakkor láthatóan más célokat is szolgálnak. Nagy hangsúllyal jelenik meg az energia- és klímapolitika szolgálata, valamint a társadalmi kohézió erősítésének támogatása. Ezek a célok már csak áttételesen kapcsolhatók az innovációs képességhez. A társadalmi integráció területe mindenképpen fontos a kohéziós politika sikeres működése szempontjából is, ugyanakkor az energiapolitikai célok elérését már nem igazán indokolt e politika keretében ilyen hangsúlyosan előtérbe helyezni.

Záró gondolatok

Az európai integrációs folyamat szempontjából lényeges feladat a tagországok és régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentésének elősegítése. A felzárkózás előmozdításában az uniós szintű regionális fejlesztési politika napjainkra kialakult szabályrendszere – mind a makroökonómiai modellek eredményeire, mind a nemzeti fejlesztéspolitikára gyakorolt hatások alapján – alapvetően sikeresnek mondható. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy számos esetben nem sikerült egy adott régió felzárkózását elérni, ebben már más – részben hazai területfejlesztési politikai és általános gazdaságpolitikai – kereteknek kellene meghatározó szerepet játszaniuk. Az uniós szintű politika már csak forrásainak szűkössége miatt sem tudja teljes körűen

kezelni a felzárkóztatás problematikáját. Másrészt sokszor az is eredménynek tekinthető, ha egy régió leszakadását sikerül megállítani, vagyis ha a relatív fejlettségi pozícióját meg tudja tartani.

Az is egyértelműen megállapítható, hogy a kohéziós politikára fordított kiadások nem kellően differenciált szempontrendszer figyelembevételével jutnak el az egyes régiókhoz. Gyakorlatilag az egy főre jutó GDP nagysága jelenti a támogatások egyetlen kritériumát, amely alapján az egyes támogatási kategóriák keretében jogosulttá válik az adott régió az uniós források igénybevételére. Ehhez kapcsolódóan felvethető az a probléma is, hogy a kohéziós politika az unió valamennyi régióját támogatja valamilyen mértékben. Ez az érthető politikai kompromisszumon túl nem biztos, hogy indokolt. A fejlettebb régiók esetében ágazati politika keretében lehetne megfelelő forrásokat biztosítani például a kutatás-fejlesztés és innováció ösztönzésére.

A kohéziós támogatásokkal szemben komoly kritikaként vethető fel, hogy nagyon sokféle tevékenységet támogatnak, és ebben a 2014-től tervezett szabályozás sem hoz változást. A támogatási területek meghatározása azt mutatja, hogy a versenyképesség és a növekedés uniós szintű előmozdítását célzó Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célok megvalósításának fő eszközrendszerét a kohéziós politika jelenti. Ez a megközelítés csak részben indokolt, mert a célok közé olyanok is kerülnek (például az energiahatékonyság, éghajlatváltozás, környezetvédelem), amelyek nem kapcsolódnak igazán szorosan a kohéziós politika lényegét jelentő területekhez.

A szakirodalom is rámutat arra, hogy az infrastrukturális háttér, az emberi erőforrások minősége, a kutatási és fejlesztési területen elért szint, a régió innovációs képessége és mindezek hatására a régió tőkevonzó képessége sorolható a versenyképességet és ezáltal a fejlődést alapvetően befolyásoló tényezők közé, amelyek jól tükrözik egy régió fejlettségi szintjét és fejlődési kilátásait is. A sikeres felzárkózásban kiemelkedő szerepet játszik az adott régió innovációs képessége és intézményi környezete. Az innováció ösztönzése érdekében a regionális fejlesztési politika keretében nagy hangsúlyt kell helyezni a tudásteremtés, a K + F és a vállalkozások támogatására. A K + F és az oktatás támogatása azért alapvető fontosságú, mert az ezeken a területeken végrehajtott beruházások következtében válnak képessé az egyes régiók arra, hogy esélyük legyen a technológiailag fejlettebb régiókhoz való felzárkózásra, mivel könnyebben át tudják venni az új technológiákat. Az emberi tőke fejlesztése hosszú távon a legjelentősebb mértékben tud hozzájárulni a technológiailag fejlettebb régiók és a követők közötti szakadék csökkentéséhez. Az unió kohéziós politikájának működési kereteit is ezen elméleti megfontolások figyelembevételével kellene kialakítani a jövőben. A 2014-től kezdődő időszakra vonatkozó szabályozási javaslatok azonban továbbra sem mutatnak jól körülhatárolt, céltudatos megközelítést, ami figyelembe venné a fejlődési kilátások szempontjából nagyon eltérő regionális adottságokat is.

Az is megállapítható, hogy az EU kohéziós politikája a napjainkra kialakult szabályrendszerével nagymértékben és pozitív irányban befolyásolta a tagországok fejlesztéspolitikájának általános működési kereteit. A gyakorlatban azonban az intézményrendszer további változásaira lenne szükség. A szubszidiaritás elvének még

jobban érvényesülnie kellene, még világosabban el kellene határolni egymástól a központi és a regionális kormányzatok feladatait a támogatási célok, területek és projektek meghatározásában. Nagyobb figyelmet kellene fordítani a nemzeti és regionális intézményi keretek kialakítására, hiszen ezek szerepe meghatározó a politika irányításának megtervezésében. Elő kell segíteni az intézményi kapacitások fejlesztését, az értékelési rendszerek magasabb színvonalú működését és a társadalmi és gazdasági partnerekkel való együttműködés erősödését. Ebben a megreformált rendszerben az uniós szint a jelenlegihez képest átfogóbb stratégiai szerepet tölthetne be: a fő feladata a politika kereteinek kialakítása, a nemzeti szabályozás ellenőrzése, a régiók és tagországok közötti együttműködés koordinálása lehetne.

Az elkövetkező egy évben a tagországok között éles vita várható az új szabályozási keretéről. Annyi azonban már most látható, hogy a bizottság egyértelműen elkötelezett abban, hogy a kohéziós politikai támogatásoknak az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célkitűzések eléréséhez kell hozzájárulniuk. Ehhez pedig a támogatások sokkal szélesebb körű, átfogó megalapozását kívánja hozzákapcsolni: vagyis az egyes tematikus területeken megfelelő hazai stratégiával kell rendelkezni, és biztosítani kell a kapcsolódó uniós szabályoknak való megfelelést is, mert ezek hiányában az uniós források részben vagy teljes körűen felfüggeszthetők lennének. A támogatásoknak az Európa 2020 stratégiához kapcsolódó területekhez kötése figyelemre méltó szigorúságot jelent, de nem biztos, hogy a kohéziós politikai támogatások folyósítását olyan jellegű szempontrendszerhez kellene kötni, amelynek számos eleme nem kapcsolódik szorosan a fejlődést leginkább befolyásoló endogén tényezőkhez, az innovációs képességhez és a megfelelő intézményi környezet kialakításához.

Hivatkozások

- AMIN, A.–THRIFT, N. [1994]: *Living in the Global*. Megjelent: *Amin, A.–Thrift, N. (szerk.): Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- AMSTRONG, H.–TAYLOR, J. [1993]: *Regional Economics and Policy*. Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- BACHTLER, J.–TAYLOR, S. (szerk.) [2003]: *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*. University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow.
- BOLDRIN, M.–CANOVA, F. [2001]: Europe's Regions: Income Disparities and Regional Policies. *Economic Policy*, Vol. 16. 32. 207–253. o.
- BRADLEY, J. [2006]: Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-developed Countries and Regions. *Regional Studies*, Vol. 40. No. 2. 189–199. o.
- BRADLEY, J.–O'DONNELL, N.–SHERIDAN, N.–WHELAN, K. [1995]: *Regional Aid and Convergence. Evaluating the Impacts of the Structural Funds on the European Periphery*. Avebury, Aldershot.
- BRUXINFO [2011a]: A kevés kohéziós pénz miatt tiltakozik a kormányfő. BruxInfo, október 6. Brüsszel, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20111006-a-keves-kohezios-penz-miatt-tiltakozik-a-kormanyfo.html>.

- BRUXINFO [2011b]: Kohéziós forrásokot veszítenének a fegyelmetlenkedők. BruxInfo, október 6. Brüsszel. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20111006-kohezios-forrasokat-veszitenenek-a-fegyelmetlenkedok.html>.
- CAPPELEN, A.–CASTELLACCI, F.–FAGERBERG, J.–VERSPAGEN, B. [2003]: The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41. No. 4. 621–644. o.
- EB [2007]: Gyarapodó régiók, növekvő Európa. Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_hu.pdf.
- EB [2010]: A Bizottság közleménye: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Brüsszel, március 3. COM(2010) 2020 végleges. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>.
- EB [2011a]: Az Európai Bizottság javaslata a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF_2011_hu.pdf.
- EB [2011b]: Kohéziós politika, 2014–2020. Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_hu.pdf.
- EB [2011c]: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Brüsszel, október 6. COM(2011) 615 végleges. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_hu.pdf.
- EDERVEEN, S.–GROOT, H.–NAHUIS, R. [2006]: Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos*, Vol. 59. No. 1. 17–42. o.
- EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA [2006]: A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 210. július 31. 25–78. o., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:HU:PDF>.
- FAROLE, T.–RODRÍGUEZ-POSE, A.–STORPER, M. [2011]: Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49. No. 5. 1089–1111. o.
- HORVÁTH GYULA (szerk.) [2006]: Régiók és települések versenyképessége. MTA RKK, Pécs.
- HÜBNER, D. [2005]: Policy Focus: The Future of Cohesion Policy in the Larger EU. *EUpolitix*, Brüsszel, január 17. 1–3. o.
- KENGyel ÁKOS [2008]: Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- LENGyel IMRE–RECHNITZER JÁNOS (szerk.) [2009]: A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- LUNDVALL, B.-Å. (szerk.): [1992]: National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. Pinter Publishers, London.

- MOLLE, W. [2008]: Enhancing the Efficiency of the EU Funds through Better Coordination. *Society and Economy*, Vol. 30. No. 2. 275–292. o.
- NELSON, R. R. [1993]: *National Innovation Systems: A Comparative Study*. Oxford University Press, Oxford.
- PELKMAN, J. [2006]: *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Pearson Education Limited, Harlow.
- ROMER, P. M. [1990]: Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, Vol. 98. No. 5. 71–102 o.
- STIMSON, R. J. [2009]: *Changing Approaches to Regional Economic Development: Focusing on Endogenous Factors*. Megjelent: *Rowe, J. E. (szerk.): Local Economic Development: Linking Theory and Practice*. Ashgate Publishing Company, Farnham.
- SZENTES TAMÁS [2011]: *Fejlődés-gazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- VARGA, J.–IN'T VELD, J. [2010]: The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007–2013 Programming Period: A Model-Based Analysis. *European Economy. Economic Papers*, 422. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp422_en.pdf.
- WINTJES, R.–HOLLANDERS, H. [2011]: *Innovation Pathways and Policy Challenges at the Regional Level: Smart Specialization*. UNU-MERIT Working Paper Series, No. 2011-027.